Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrats.

AUSZUG

aus der

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

bei der

Hohen juristischen Fakultät der Philipps-Universität Marburg.

Vorgelegt von

Wilhelm Kaske

Gerichtsreferendar aus Lüdenscheid.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Buchdruckerei E. C. vom Schemm, Lüdenscheid.

1922.

Der Staatsrat der preußischen Verfassung vom 30. 11. 1920 ist eine staatsrechtlich neue Einrichtung. Die Auslegung der ihn betreffenden Vorschriften hat von Wortlaut und Sinn der Verfassung auszugehen.

Zuständigkeiten hat der Staatsrat auf den Gebieten der Gesetzgebung und der Verwaltung des Staates ⟨Art. 31⟩.

Vor Einbringung von Gesetzesvorlagen beim Landtag hat das Staatsministerium den Staatsrat gutachtlich zu hören ⟨Art. 40 Abs. II⟩. Nur „vom Staatsministerium" einzubringende „Gesetzes"vorlagen kommen in Frage. Das Begutachtungsrecht bezieht sich auch auf den Haushaltsplan, denn er wird durch ein formelles Gesetz festgestellt. ⟨Art. 63 Abs. II⟩. Das Staatsministerium muß, falls es in seinem Entwurfe die Ansicht des Staatsrats keine Berücksichtung finden läßt, — andernfalls ist das Gutachten sachlich erledigt — dem Landtag von der Stellungnahme des Staatsrats Mitteilung machen. Beschlüsse des Landtags, die unter Übergehung des Staatsrats gefaßt werden, erlangen trotz Verkündung keine Gesetzeskraft, da sie nicht verfassungsmäßig zustandegekommen sind ⟨vgl. Art. 61, Abs. I u. Art. 29, Abs. I S. 1⟩. Dem Begutachtungsrecht unterliegen nicht Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, denn sie werden durch die Landtagsgenehmigung keine formellen Gesetze i. S. des Art. 40 Abs. II. Hat der Landtag sein Gesetzgebungsrecht delegiert, dann ergehen die auf Grund dieser Ermächtigung erfolgenden Maßnahmen im Verordnungswege. Die Vorlage dieser Verordnungen an den Landtag zu einer etwa vorbehaltenen Genehmigung ist keine Gesetzesvorlage, daher findet Art. 40 Abs. II keine Anwendung.

Der Staatsrat hat das Recht der Gesetzesinitiative ⟨Art. 40 Abs. III⟩, er kann seine Gesetzesvorlagen aber nur durch das Staatsministerium beim Landtag einbringen. Die Regierung ist berechtigt, diese zu bekämpfen.

Der Staatsrat hat ein Einspruchsrecht. ⟨Art. 42 Abs. I—III.⟩ Voraussetzung für dessen Ausübung ist, daß ein „vom Landtag" „beschlossenes" „Gesetz" vorliegt. Staatsverträge unterliegen nicht dem Einspruchsrecht ⟨s. o.⟩. Zulässig ist der Einspruch gegen den Haushaltsplan ⟨s. o.⟩. Der Einspruch kann auch gegen Gesetze erhoben werden, die der Staatsrat selbst eingebracht hat. Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach Schlußabstimmung im Landtag beim Staatsministerium eingebracht und binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen sein. Die Begründungsfrist

beginnt mit dem Zeitpunkt des Ablaufs der Einspruchsfrist. Das Staatsministerium ist nicht befugt, eine Begründung zurückzuweisen. Solange noch rechtzeitige Einspruchserhebung, oder, bei fristgerecht eingelegtem Einspruch, rechtzeitige Begründung möglich ist, darf die Verkündung des Gesetzes nicht stattfinden, andernfalls ist das verkündete Gesetz nicht verbindlich. Gegen einen „erneuten" Beschluß des Landtags, der eine Abänderung trifft, die der Beurteilung des Staatsrats noch nicht unterlegen hat, ist wiederum ein Einspruch zulässig. Der Einspruch hat grundsätzlich nur Suspensivwirkung. Er wirkt absolut, wenn der Ablauf der Wahlperiode oder eine Auflösung des Landtags die erneute Beschlußfassung, also Erledigung des Einspruchsverfahrens, verhindern.

Ein Vetorecht mit absolutem Charakter hat der Staatsrat im Zustimmungsrecht des Art. 42 Abs. IV. Der Staatsrat ist Schiedsinstanz in der zwischen Landtag und Ministerium streitigen Frage einer Ausgabenerhöhung. Von dem Zustimmungsrecht ist unabhängig das Einspruchsrecht. Letzteres kann praktisch werden, wenn der Staatsrat auch mit der vom Ministerium vorgeschlagenen oder bewilligten Ausgabe nicht einverstanden ist. Der Staatsrat kann Einspruch einlegen, auch wenn er einer Mehrausgabe ursprünglich zugestimmt hatte. Dem Zustimmungserfordernis unterliegen nur Beschlüsse, die unmittelbar eine Mehrausgabe zur Folge haben.

Auf dem Gebiete der Verwaltung hat der Staatsrat das Recht auf Herbeiführung eines Volksentscheides über die Auflösung des Landtags. (Art. 14 Abs. I.)

Er hat ferner Anspruch auf fortlaufende Berichterstattung. (Art. 40 Abs. I.) Auskunftspflichtig ist nur das Gesamtministerium. Zur Auskunftserteilung ist auch der Einzelminister berechtigt. Das Recht des Staatsrats auf Berichterstattung erstreckt sich grundsätzlich auf alle Staatsgeschäfte. Die Regierung darf Auskunftsersuchen des Staatsrats nicht ablehnen.

Der Staatsrat hat ferner ein Anhörungsrecht. (Art. 40 Abs. IV.) Ausführungsgesetze unterliegen der Anhörung nicht. Es ist gleichgültig, ob die Ausführungsvorschriften Rechts- oder Verwaltungsverordnungen sind oder wie sie sonst bezeichnet sind. Organisatorische Anordnungen sind Vorschriften, die den Geschäftsgang oder die Organisation von Behörden regeln. Vorschriften, die sich auf Organisation oder Geschäftsgang des Ministeriums beziehen, gehören nicht hierher. Die Anordnungen müssen allgemeine Bedeutung haben. Nach der ratio legis ist anzunehmen, daß nicht nur vom Staatsministerium, sondern auch von einem Einzelminister erlassene Ausführungs-

vorschriften dem Anhörungs= ~~Ausführungs~~recht unterliegen. Das Gleiche muß gelten bezüglich der organisatorischen Anordnungen. Der Staatsrat hat nur ein Anhörungs= kein Zustimmungsrecht. Eine etwaige Unterlassung der Anhörung würde Rechtsunwirksamkeit der erlassenen Vorschriften oder Anordnungen zur Folge haben.

Für das Notverordnungsverfahren (Art. 55) ist eine Mitwirkung des Staatsrats ausdrücklich nicht vorgeschrieben. Die Mitwirkung kann aber aus diesem Grunde allein nicht ohne weiteres verneint werden.

Ein Recht auf gutachtliche Äußerung vor dem Erlaß der Notverordnung hat der Staatsrat nicht, denn mit Rücksicht auf den außerordentlichen Werdegang der Notverordnung können die für den ordentlichen Gesetzgebungsweg gegebenen Vorschriften auf das vor dem Erlaß liegende Stadium der Notverordnung nicht analog angewandt werden. Gegen das Recht auf gutachtliche Äußerung spricht auch der Umstand, daß keine „Gesetzes"vorlage i. S. des Art. 40 Abs. II stattfindet, da die Notverordnung auch nach dem Erlaß „Verordnung" ist. Der Einschaltung des Staatsrats vor dem Erlaß steht auch die Dringlichkeit entgegen.

Nach dem Erlaß der Notverordnung ist das Notverordnungsverfahren von dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht wesentlich verschieden. Einer analogen Anwendung der Art. 40 u. 42 steht nunmehr nichts im Wege. Eine „Gesetzes"=vorlage findet statt, denn mit der Erteilung der Genehmigung wird aus der bisherigen Verordnung ein wirkliches Gesetz. Das Bedenken der Dringlichkeit entfällt. Der Staatsrat muß demnach über die erlassene Notverordnung, bevor sie dem Landtag vorgelegt wird, gutachtlich gehört werden. Aus den gleichen Gründen ist auch das Einspruchsrecht gegen die genehmigte Notverordnung zu bejahen. Gegen einen die Genehmigung versagenden Landtagsbeschluß ist ein Einspruch nicht statthaft, da in diesem Falle die Notverordnung „alsbald" außer Kraft zu setzen ist.